

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Strasbourg, September 1996

**TEXT OF THE FRAMEWORK CONVENTION AND
EXPLANATORY REPORT FOR THE
PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES**

Russian translation

РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Государства - члены Совета Европы и другие государства, подписавшие настоящую рамочную Конвенцию,

принимая во внимание, что цель Совета Европы заключается в достижении большего единства между его членами для сохранения и претворения в жизнь идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием;

принимая во внимание, что одним из методов, при помощи которых следует добиваться этой цели, является защита и дальнейшее осуществление прав человека и основных свобод;

стремясь и далее претворять в жизнь Декларацию глав государства и правительств государств - членов Совета Европы, принятую в Вене 9 октября 1993 года;

имея твердые намерения защищать на своих соответствующих территориях существование национальных меньшинств;

принимая во внимание, что потрясения, имевшие место в европейской истории, показали, что защита национальных меньшинств необходима для стабильности, демократической безопасности и мира на этом континенте;

принимая во внимание, что плюралистическое и подлинно демократическое общество должно не только уважать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность каждого из людей, принадлежащих к национальному меньшинству, но и создавать соответствующие условия, позволяющие им проявлять, сохранять и развивать эту самобытность;

принимая во внимание, что создание обстановки терпимости и диалога необходимо для того, чтобы культурное разнообразие было источником и фактором не раскола, а обогащения каждого общества;

принимая во внимание, что создание терпимой и процветающей Европы зависит не только от сотрудничества между государствами, но и требует трансграничного сотрудничества между местными и региональными органами власти без ущерба для конституционной и территориальной целостности каждого государства; учитывая Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и протоколы к ней;

учитывая обязательства по защите национальных меньшинств, содержащиеся в конвенциях и декларациях Организации Объединенных Наций и в документах Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, в частности в Копенгагенском документе от 29 июня 1990 года,

имея твердые намерения определить принципы, которые надлежит уважать, а также обязательства, которые вытекают из них, с тем чтобы обеспечить в государствах-членах и в таких других государствах, которые могут стать Участниками настоящего документа, эффективную защиту национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, в рамках

верховенства права, при уважении территориальной целостности и национального суверенитета государств;

преисполненные решимости осуществлять принципы, закрепленные в настоящей рамочной Конвенции, на основе национального законодательства и соответствующей государственной политики,

согласились о нижеследующем:

Раздел I

Статья 1

Защита национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, является неотъемлемой частью международной защиты прав человека и как таковая входит в сферу международного сотрудничества.

Статья 2

Положения настоящей рамочной Конвенции применяются добросовестно, в духе понимания и терпимости и в соответствии с принципами добрососедства, дружественных отношений и сотрудничества между государствами.

Статья 3

- 1 Любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободно выбирать, считаться таковым или нет, и этот выбор или осуществление прав, которые связаны с этим выбором, не должны ставить это лицо в невыгодное положение.
- 2 Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут осуществлять права и пользоваться свободами, вытекающими из принципов, закрепленных в настоящей рамочной Конвенции, в индивидуальном порядке, а также сообща с другими лицами.

Раздел II

Статья 4

- 1 Участники берут на себя обязательство гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право на равенство перед законом и равную защиту со стороны закона. В этой связи любая дискриминация, основанная на принадлежности к национальному меньшинству, запрещается.
- 2 Участники обязуются принимать там, где это необходимо, соответствующие меры, с тем чтобы поощрять во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни полное и действенное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к основной национальной группе населения. В этой связи они должным образом учитывают конкретные условия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.
- 3 Меры, принимаемые в соответствии с пунктом 2, не рассматриваются как акт дискриминации.

Статья 5

- 1 Участники обязуются содействовать созданию необходимых условий лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, для сохранения и развития их культуры и сохранения основных элементов их самобытности, а именно: их религии, языка, традиций и культурного наследия.
- 2 Без ущерба для мер, принимаемых в порядке осуществления своей общей политики интеграции, Участники воздерживаются от политики или практики, направленных на ассимиляцию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, против их воли, и защищают этих лиц от любых действий, направленных на такую ассимиляцию.

Статья 6

- 1 Участники поощряют дух терпимости и межкультурного диалога и принимают действенные меры для содействия взаимному уважению, пониманию и сотрудничеству между всеми лицами, проживающими на их территории, независимо от этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности этих лиц, в частности, в области образования, культуры и средств массовой информации.
- 2 Участники обязуются принимать надлежащие меры для защиты лиц, которые могут стать объектами угроз или актов дискриминации, враждебности или насилия вследствие их этнической, культурной, религиозной или языковой принадлежности.

Статья 7

Участники обеспечивают уважение права каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний, свободу ассоциаций, свободу выражения и свободу мыслей, совести и религии.

Статья 8

Участники обязуются признавать, что каждое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право исповедовать свою религию или убеждение и создавать религиозные заведения, организации и ассоциации.

Статья 9

- 1 Участники обязуются признавать, что право каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу выражения включает свободу придерживаться какого-либо мнения и получать и обмениваться информацией и идеями на языке меньшинства без вмешательства со стороны государственных органов и независимо от границ. Участники обеспечивают в рамках своих правовых систем, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, не подвергались дискриминации в их доступе к средствам массовой информации.
- 2 Пункт 1 не лишает Участников права требовать лицензирования, без какой-либо дискриминации и на основе объективных критериев, звукового радио- и телевизионного вещания или кинематографической деятельности.
- 3 Участники не препятствуют созданию и использованию лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, печатных изданий. В том что касается правовой

основы звукового радио- и телевизионного вещания они обеспечивают, насколько это возможно, и с учетом положений пункта 1, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, располагали возможностью создавать и использовать свои собственные средства массовой информации.

- 4 В рамках своих правовых систем Стороны принимают надлежащие меры, с тем чтобы содействовать доступу лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к средствам массовой информации и с тем, чтобы поощрять терпимость и содействовать культурному плюрализму.

Статья 10

- 1 Участники обязуются признавать, что каждое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободно и без какого-либо вмешательства устно и письменно пользоваться языком своего меньшинства в личных контактах и в общественных местах.
- 2 В районах, где традиционно или в значительном количестве проживают лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, если эти лица просят об этом и если такие просьбы отвечают реальным потребностям, Участники стремятся, насколько это возможно, обеспечивать условия, которые позволяли бы использовать язык меньшинства в отношениях между этими лицами и административными органами.
- 3 Участники обязуются гарантировать право каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, быть незамедлительно информированным на языке, который он или она понимают, о причинах его или ее ареста и о характере и причине любого обвинения, выдвинутого против него или нее, и защищать себя на этом языке, при необходимости получая для этого бесплатную помощь переводчика.

Статья 11

- 1 Участники обязуются признавать, что каждое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право пользоваться своей фамилией и своим именем (отчеством) на языке этого меньшинства, а также право на официальное признание их в соответствии с предусмотренными их правовой системой условиями.
- 2 Участники обязуются признавать, что каждое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право размещать на видном для общественности месте вывески, надписи и другую информацию частного характера на языке своего меньшинства.
- 3 В районах традиционного проживания большого числа лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, Участники обеспечивают в рамках своей правовой системы, включая, в случае необходимости, соглашения с другими государствами, и с учетом их особенностей, установку указателей традиционных местных названий, названий улиц и других топографических указателей для населения и на языке меньшинства, если имеется достаточная потребность в таких указателях.

Статья 12

- 1 Участники, в случае необходимости, принимают меры в области образования и научных исследований с целью углубления знания культуры, истории, языка и религии их национальных меньшинств и основной национальной группы населения.
- 2 В этой связи Участники, в частности, обеспечивают надлежащие возможности для подготовки преподавательского состава и получения учебников, а также содействуют контактам между студентами и преподавателями различных общин.
- 3 Участники обязуются обеспечивать равные возможности доступа к получению образования всех уровней для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Статья 13

- 1 В рамках своих систем образования Участники признают, что лица, принадлежащие к национальному меньшинству, имеют право учреждать и организовывать свои собственные частные заведения для целей образования и профессиональной подготовки.
- 2 Осуществление этого права не влечет за собой каких-либо финансовых обязательств для Участников.

Статья 14

- 1 Участники обязуются признавать, что каждое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право изучать язык своего меньшинства.
- 2 В районах, где традиционно или в значительном количестве проживают лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, в случае достаточной потребности в этом Участники стремятся обеспечить насколько это возможно и в рамках своих систем образования, чтобы лица, принадлежащие к этим меньшинствам, располагали надлежащими возможностями обучаться языку своего меньшинства или обучаться на этом языке.
- 3 Положения пункта 2 настоящей статьи осуществляются без ущерба для изучения официального языка или обучения на нем.

Статья 15

Участники создают необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в ведении государственных дел, в частности, в вопросах, их касающихся.

Статья 16

Участники воздерживаются от принятия таких мер, которые влияли бы на структурный состав населения в районах проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и были бы направлены на ограничение прав и свобод, вытекающих из принципов, закрепленных в настоящей рамочной Конвенции.

Статья 17

- 1 Участники обязуются не препятствовать осуществлению права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные трансграничные контакты с лицами, на законном основании находящимися на территории других государств, в частности, с лицами, с которыми их связывает общая этническая принадлежность, культура, язык или религия или общее культурное наследие.
- 2 Участники обязуются не препятствовать осуществлению права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, участвовать в деятельности неправительственных организаций как на национальном, так и на международном уровне.

Статья 18

- 1 Участники прилагают усилия к заключению, когда это необходимо, двусторонних и многосторонних соглашений с другими государствами, в частности, с соседними государствами, для обеспечения защиты лиц, принадлежащих к соответствующим национальным меньшинствам.
- 2 В соответствующих случаях Участники принимают меры, направленные на поощрение трансграничного сотрудничества.

Статья 19

- 1 Участники обязуются уважать и претворять в жизнь принципы, закрепленные в настоящей рамочной Конвенции, допуская, при необходимости, лишь такие ограничения или отступления, которые предусмотрены международно-правовыми документами, в частности, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, в той степени, в какой они касаются прав и свобод, вытекающих из указанных принципов.

Раздел III

Статья 20

При осуществлении прав и свобод, вытекающих из принципов, закрепленных в настоящей рамочной Конвенции, любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, соблюдает национальное законодательство и уважает права других, в частности, права лиц, принадлежащих к основной национальной группе населения или к другим национальным меньшинствам.

Статья 21

Ничто в настоящей рамочной Конвенции не может быть истолковано как подразумевающее любое право заниматься любой деятельностью или совершать любые действия, которые противоречат основополагающим принципам международного права, в частности принципам суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств.

Статья 22

Ничто в настоящей рамочной Конвенции не может быть расценено как ограничивающее или ущемляющие любые из прав человека и основных свобод, которые могут быть гарантированы законодательством любого Участника или любым другим соглашением, в котором он участвует.

Статья 23

Права и свободы, вытекающие из принципов, закрепленных в настоящей рамочной Конвенции в той степени, в какой они являются предметом соответствующих положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод или протоколов к ней, считаются соответствующими положениям последних.

Раздел IV

Статья 24

- 1 Комитет министров Совета Европы следит за осуществлением настоящей рамочной Конвенции Участниками.
- 2 Участники, не являющиеся членами Совета Европы, участвуют в имплементационном механизме на условиях, которые будут определены отдельно.

Статья 25

- 1 В течение одного года после вступления в силу настоящей рамочной Конвенции в отношении того или иного Участника последний передает Генеральному секретарю Совета Европы полную информацию о законодательных и иных мерах, принятых для осуществления принципов, изложенных в настоящей рамочной Конвенции.
- 2 После этого каждый Участник передает Генеральному секретарю на периодической основе и всякий раз, когда от Комитета министров поступает просьба об этом, любую дополнительную информацию, имеющую отношение к осуществлению настоящей рамочной Конвенции.
- 3 Генеральный секретарь препровождает Комитету министров информацию, переданную согласно условиям настоящей статьи.

Статья 26

- 1 При оценке адекватности мер, принимаемых Участниками в осуществление принципов, изложенных в настоящей рамочной Конвенции, Комитет министров получает помощь от консультативного комитета, члены которого пользуются признанием как специалисты в области защиты национальных меньшинств.
- 2 Состав этого консультативного комитета и процедуры его работы определяются Комитетом министров в течение одного года после вступления в силу настоящей рамочной Конвенции.

Раздел V

Статья 27

Настоящая рамочная Конвенция открыта для подписания Государствами-членами Совета Европы. Вплоть до даты вступления Конвенции в силу она также открыта для подписания любыми другими государствами, приглашенными для этого Комитетом министров. Она подлежит ратификации, принятию или одобрению. Документы о ратификации, принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

Статья 28

- 1 Настоящая рамочная Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев после даты, на которую 12 Государств - членов Совета Европы выразят свое согласие быть связанными Конвенцией в соответствии с положениями статьи 27.
- 2 Для любого Государства-члена, которое впоследствии выразит свое согласие быть связанным рамочной Конвенцией, последняя вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев после даты сдачи на хранение документа о ратификации, принятии или одобрении.

Статья 29

- 1 После вступления в силу настоящей рамочной Конвенции и после консультации с Участниками Комитет министров Совета Европы может по решению, принятому большинством, как это предусмотрено в статье 20.d Устава Совета Европы, пригласить присоединиться к Конвенции любое государство, не являющееся членом Совета Европы, которое, будучи приглашенным для подписания в соответствии с положениями статьи 27, еще не сделало это, а также любое другое государство, не являющееся членом Совета.
- 2 Для любого присоединяющегося государства рамочная Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев после даты сдачи на хранение документа о присоединении Генеральному секретарю Совета Европы.

Статья 30

- 1 Любое государство может в момент подписания или сдачи на хранение своего документа о ратификации, принятии, одобрении или присоединении указать территорию или территории, за международные отношения которых она несет ответственность, в отношении которых применяется настоящая рамочная Конвенция.
- 2 Любое государство может в любое более позднее время в заявлении на имя Генерального секретаря Совета Европы распространить применение настоящей рамочной Конвенции на любую другую территорию, указанную в заявлении. Для такой территории рамочная Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев после даты получения такого заявления Генеральным секретарем.

- 3 Любое заявление, сделанное в соответствии с двумя предшествующими пунктами, может быть отозвано в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, путем уведомления, направленного Генеральному секретарю. Отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев после даты получения такого уведомления Генеральным секретарем.

Статья 31

- 1 Любой Участник может в любое время денонсировать настоящую рамочную Конвенцию, направив уведомление, Генеральному секретарю Совета Европы.
- 2 Такая денонсация вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении шести месяцев после даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 32

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет Государства - члены Совета, другие Государства-подписанты, а также любое Государство, которое присоединилось к настоящей рамочной Конвенции, о

- a любом подписании;
- b сдаче на хранение любого документа о ратификации, принятии, одобрении или присоединении;
- c любой дате вступления в силу настоящей рамочной Конвенции в соответствии со статьями 28, 29 и 30;
- d любом другом действии, уведомлении или сообщении, имеющих отношение к настоящей рамочной Конвенции.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, будучи должным образом уполномочены на это, подписали настоящую рамочную Конвенцию. Совершено в Страсбурге в первый день февраля 1995 года на английском и французском языках, причем оба текста являются равно аутентичными, в одном экземпляре, который сдается на хранение в архивы Совета Европы. Генеральный секретарь Совета Европы передаст заверенные копии каждому Государству - члену Совета Европы, а также любому Государству, приглашенному подписать или присоединиться к настоящей рамочной Конвенции.

УПО МИД РФ

Усаков

16.03.95

69/5

**ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД
К РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ
НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ**

К ИСТОРИИ ВОПРОСА

1. Вопрос о положении национальных меньшинств неоднократно рассматривался Советом Европы на протяжении более сорока лет. Уже в первый год своего существования (1949) Парламентская Ассамблея признала в докладе своего Комитета по юридическим и административным вопросам важность "проблемы защиты в более широком плане прав национальных меньшинств". В 1961 году Ассамблея рекомендовала включить во второй дополнительный протокол отдельную статью с целью гарантировать национальным меньшинствам некоторые права, не нашедшие отражения в Европейской Конвенции по правам человека (ЕКПЧ). В этой Конвенции давалась лишь ссылка на "ассоциацию национального меньшинства" в положении о недискриминации, излагаемом в статье 14. В рекомендации 285 (1961) была предложена следующая редакция проекта статьи о защите национальных меньшинств:

"Лица, принадлежащие к национальному меньшинству, не могут быть лишены права, равно как и другие члены своей группы, и в пределах, совместимых с общественным порядком, на свою культуру, использование родного языка, создание своих школ и получение образования на языке по своему выбору или на исповедание своей веры и исполнение своей религии".

2. Комитет экспертов, которому было поручено изучить вопрос о возможности и целесообразности разработки такого протокола, приостановил свою работу до принятия окончательного решения по языковым проблемам в Бельгии, касающимся использования языка в системе образования (Постановление Европейского суда по правам человека от 23 июля 1968 года, Серия А, N 6). В 1973 году Комитет сделал заключение о том, что с правовой точки зрения не было особой необходимости включать права национальных меньшинств в качестве объекта дополнительного протокола к ЕКПЧ. Вместе с тем эксперты высказали мнение, что в правовом отношении никаких особых препятствий для принятия такого протокола не было бы, если бы его целесообразность была обоснована другими соображениями.

3. Совсем недавно Парламентская Ассамблея рекомендовала Комитету Министров принять решение по ряду политических и правовых проблем, в частности, разработать протокол или конвенцию о правах национальных меньшинств. В Рекомендации 1134 (1990) содержится перечень принципов, которые, по мнению Ассамблеи, являются необходимыми для защиты национальных меньшинств. В октябре 1991 года Руководящий комитет по правам человека (РКПЧ) получил задание рассмотреть с правовой и политической точек зрения условия, в которых Совет Европы мог бы проводить деятельность по защите национальных меньшинств с учетом результатов работы Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) и Организации Объединенных Наций, а также замечаний Совета Европы.

4. В мае 1992 года Комитет Министров поручил РКПЧ изучить возможность разработки специальных правовых норм по защите национальных меньшинств. С этой целью РКПЧ создал Комитет экспертов (ПЧ-МЕНЬШ), который в соответствии с новыми полномочиями, предоставленными ему в марте 1993 года, должен был дать свои предложения по вопросу специальных правовых норм в этой области, памятуя при этом о принципе взаимодополняемости работы Совета Европы и СБСЕ. В своей работе РКПЧ и ПЧ-МЕНЬШ изучили различные документы по данному вопросу, в частности, Предложение для Европейской конвенции о защите прав национальных меньшинств, разработанное Европейской комиссией за демократию через право (так называемая "Венецианская комиссия"), предложения Австрии о Дополнительном протоколе к ЕКПЧ, проект Дополнительного протокола к ЕКПЧ, включенный в Рекомендацию 1201 (1993) Ассамблеи, и другие предложения. В результате проделанной работы РКПЧ представил в Комитет Министров доклад от 8 сентября 1993 года, в который вошли различные правовые нормы, которые можно было бы предложить в этой области, а также правовые акты, в которых эти нормы могли бы быть закреплены. В этой связи РКПЧ отметил, что при толковании термина "национальные меньшинства" не было достигнуто консенсуса.

5. Решающий шаг был сделан, когда главы государств и правительств государств-членов Совета Европы провели встречу на высшем уровне в Вене 8 октября 1993 года. На этой встрече они договорились о том, что национальные меньшинства, образовавшиеся в Европе в результате исторических потрясений, должны пользоваться защитой и уважением, что явилось бы вкладом в дело мира и стабильности. В частности, главы государств и правительств приняли решение взять на себя обязательства по защите национальных меньшинств. В Приложении II Венской декларации Комитету Министров была поставлена задача:

- разработать в кратчайшие сроки Рамочную конвенцию с указанием принципов, которые Договаривающиеся государства обязуются соблюдать с целью обеспечения защиты национальных меньшинств. Эта конвенция должна быть также открыта для подписания государствами-нечленами;

- приступить к работе по составлению Протокола, дополняющего Европейскую конвенцию по правам человека в области культуры положениями, гарантирующими индивидуальные права, в частности, для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

6. 4 ноября 1993 года Комитет Министров создал специальный Комитет по защите национальных меньшинств (СКЗНМ). Его полномочия явились результатом решений, принятых в Вене. Этот Комитет, составленный из экспертов государств-членов Совета Европы, приступил к работе в конце января 1994 года; в его работе приняли участие представители РКПЧ, Совета по культурному сотрудничеству (СКС), Руководящего комитета по средствам массовой информации (РКСМИ) и Европейской комиссии за демократию через право. Верховный комиссар по национальным меньшинствам СБСЕ и Комиссия европейских сообществ участвовали в работе в качестве наблюдателей.

7. 15 апреля 1994 года СКЗНМ представил в Комитет Министров промежуточный доклад, который затем был передан в Парламентскую Ассамблею (Док. 7109). В мае 1994 года на своей 94-ой сессии Комитет Министров выразил удовлетворение результатами, достигнутыми Комитетом в осуществлении своих полномочий, вытекающих из Венской декларации.

8. Ряд положений Рамочной конвенции в отношении политического арбитража, а также положений о контроле за применением Рамочной конвенции были разработаны Комитетом Министров (документ 517 bis совещания уполномоченных министров от 7 октября 1994 года).

9. На заседании СКЗНМ, проходившем 10-14 октября 1994 года, было принято решение представить проект Рамочной конвенции в Комитет Министров, который принял его на 95-ой сессии Комитета 10 ноября 1994 года. Рамочная конвенция была открыта для подписания государствами-членами Совета Европы...

ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Цели Рамочной конвенции

10. Рамочная конвенция является первым многосторонним правовым обязательным актом, посвященным защите национальных меньшинств в целом. Ее цель - уточнение правовых принципов, которые государства обязуются соблюдать в целях обеспечения защиты национальных меньшинств. Таким образом, Совет Европы реализовал предложения Венской декларации (Приложение II) закрепить как можно шире в нормативных актах политические обязательства, принятые на Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ).

Подходы и основные понятия

11. Принимая во внимание разнообразие ситуаций и решаемых проблем, выбор был остановлен на Рамочной конвенции, которая включает, в основном, типовые программные положения, излагающие цели, которые преследуют Стороны в соответствии со своими обязательствами. Эти положения, которые не требуют обязательного применения, предоставляют заинтересованным государствам определенную степень свободы действий в достижении целей, которые они обязались достичь, давая им тем самым возможность учитывать особые обстоятельства.

12. Следует также подчеркнуть, что в Рамочной конвенции не содержится определения понятия "национальное меньшинство". Было решено принять прагматический подход, основанный на признании того, что на этом этапе не представляется возможным дать такое определение, которое получило бы общее одобрение всех государств-членов Совета Европы.

13. Применение принципов, изложенных в настоящей Рамочной конвенции, осуществляется через национальные законодательства и соответствующую политику правительств. Оно не предполагает признания коллективных прав. При этом акцент делается на защиту лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые осуществляют свои права индивидуально и вместе с другими (Статья 3, пункт 2). В этом плане Рамочная конвенция придерживается того же подхода к документам, который принимается в других международных организациях.

Структура Рамочной конвенции

14. Кроме преамбулы, Рамочная конвенция включает основную часть, которая делится на пять разделов.

15. Раздел I содержит положения, в которых в общих чертах излагается ряд основных принципов, служащих для разъяснения других основных положений Рамочной конвенции.

16. Раздел II включает перечень специфических принципов.

17. Раздел III включает различные положения, касающиеся толкования и применения Рамочной конвенции.

18. Раздел IV включает положения о контроле за выполнением Рамочной конвенции.

19. Раздел V включает заключительные положения, построенные по образцу заключительных положений для конвенций и соглашений, заключаемых в рамках Совета Европы.

КОММЕНТАРИИ ПОЛОЖЕНИЙ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ. ПРЕАМБУЛА

20. В преамбуле излагаются мотивы, которые послужили основанием для разработки этой Рамочной конвенции, и дается объяснение некоторых основных моментов, вызывающих озабоченность ее авторов. Она начинается со слов о том, что эта Рамочная конвенция может быть подписана и ратифицирована государствами-нечленами Совета Европы (см. ст. 27).

21. В преамбуле дается ссылка на цель Устава Совета Европы и на один из способов достижения этой цели: защиту и дальнейшее развитие прав человека и основных свобод.

22. В ней также дается ссылка на Венскую декларацию глав государств и правительств государств-членов Совета Европы - документ, который заложил основы настоящей Рамочной конвенции (см. пункт 5 доклада). В сущности текст

преамбулы в значительной степени составлен под влиянием этой Декларации, особенно, ее Приложение II. То же самое можно сказать о выборе обязательств, включенных в Раздел I и II Рамочной конвенции.

23. В преамбуле упоминаются, не раскрывая их полностью, еще три источника, которые оказали влияние на содержание Рамочной конвенции: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и нормативные акты ООН и СБСЕ, в которых содержатся обязательства по защите национальных меньшинств.

24. В Преамбуле выражается озабоченность Совета Европы и его государств-членов в связи с угрозой существованию национальных меньшинств и здесь ощущается влияние Статьи 1 пункта 1 Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам. (Резолюция 47/135, принятая на Генеральной Ассамблее 18 декабря 1992 года).

25. Ввиду того, что Рамочная конвенция также открыта для государств, не являющихся членами Совета Европы, и в целях обеспечения более многостороннего подхода было решено включить ряд принципов, из которых вытекают права и свободы, уже гарантированные в ЕКПЧ или в дополнительных протоколах к ней (см. в этой связи статью 23 Рамочной конвенции).

26. Ссылка на конвенции и декларации ООН напоминает о работе, проделанной на мировом уровне в этой области, например, в Соглашении о гражданских и политических правах (см. статью 27) и Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным или языковым меньшинствам. Вместе с тем в этой ссылке не дается определения национального меньшинства, которое, возможно, приведено в этих документах.

27. Ссылка на обязательства СБСЕ в этой области отражает желание, выраженное в Приложении II Венской декларации, о том, чтобы Совет Европы стремился закрепить, насколько это возможно, свои политические обязательства в правовых актах. Копенгагенский документ, в частности, наметил направления для составления Рамочной конвенции.

28. В предпоследнем пункте преамбулы уточняется главная цель Рамочной конвенции: подлинная защита национальных меньшинств и прав лиц, принадлежащих к этим меньшинствам. В нем также подчеркивается, что подлинная защита должна обеспечиваться только на основе верховенства закона и при уважении территориальной целостности и национального суверенитета государств.

29. Цель последнего пункта - указать на то, что положения настоящей Рамочной конвенции не требуют обязательного применения. Этот пункт не посягает на право и практику Сторон в плане применимости международных договоров во внутригосударственном праве.

Раздел I

Статья 1

30. Главная цель статьи 1 - уточнить, что защита национальных меньшинств, являющаяся неотъемлемой частью защиты прав человека, не входит в исключительную прерогативу государств. Утверждение о том, что эта "защита является неотъемлемой частью международной защиты прав человека", делает совершенно неправомерным толкование настоящей Рамочной конвенции в органах, учрежденных на основании ЕКПЧ.

31. В статье говорится о защите национальных меньшинств, как таковых, и о защите прав и свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам. Эти разные и отличные друг от друга формулировки четко указывают на то, что речь в данном случае идет не о коллективных правах национальных меньшинств (см. также комментарий к статье 3). Тем не менее Стороны признают, что защита национального меньшинства может быть обеспечена только путем защиты прав индивидуумов, принадлежащих к этому меньшинству.

Статья 2

32. В статье приводится ряд принципов, регулирующих применение Рамочной конвенции. Эта статья, между прочим, составлена под влиянием Декларации ООН о принципах международного права относительно дружеских отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (Генеральная Ассамблея, Резолюция 2625 (XXV) от 24 октября 1970 года). Принципы, изложенные в этой статье, носят общий характер, но они имеют особое отношение к той области, на которую распространяется действие Рамочной конвенции.

Статья 3

33. Эта статья включает два различных, но взаимосвязанных принципа, которые изложены в двух разных пунктах.

Пункт 1

34. Прежде всего пункт 1 гарантирует каждому лицу, принадлежащему к национальному меньшинству, свободу выбора принадлежности или непринадлежности к этому меньшинству. Это положение позволяет ему или ей решать, желают они или нет пользоваться защитой, вытекающей из принципов этой Рамочной конвенции.

35. Данный пункт не включает в себя право индивида произвольно выбирать свою принадлежность к национальному меньшинству. Субъективный выбор индивида неразрывно связан с объективными критериями, касающимися идентичности этого лица.

36. Пункт 1 устанавливает, что никакие неблагоприятные последствия не будут иметь места в результате свободного выбора, который он гарантирует, или в результате осуществления прав, связанных с этим выбором. Эта часть положения направлена на гарантию того, что пользование этим свободным выбором также не влечет за собой никаких косвенных последствий.

Пункт 2

37. В пункте 2 говорится, что права и свободы, вытекающие из принципов Рамочной конвенции могут осуществляться как на индивидуальной основе, так и совместно с другими членами своей общности. Однако в нем признается возможность совместного соблюдения этих прав и свобод, которое отличается от понятия коллективных прав. Слово "другие" должно рассматриваться в самом широком смысле и включает лица, принадлежащие к этому же национальному меньшинству, другому национальному меньшинству или к большинству.

РАЗДЕЛ II

Статья 4

38. Целью этой статьи является обеспечение применимости принципов равенства и недискриминации по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам. Положения этой статьи должны пониматься в контексте данной Рамочной конвенции.

Пункты 1 и 2

39. Пункт 1 заключает в себе классический подход к этим принципам. В пункте 2 подчеркивается, что установление полного и эффективного равенства между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству и лицами, принадлежащими к большинству, может потребовать от Сторон принятия специальных мер, в которых учитываются особые условия заинтересованных лиц. Эти меры должны быть "соответствующими", то есть соответствовать принципу пропорциональности с тем, чтобы избежать как нарушения прав других лиц, так и дискриминации по отношению к другим лицам. Наряду с прочим, данный принцип требует, чтобы такие меры по своей продолжительности и масштабу не выходили за пределы того, что необходимо для достижения полного и подлинного равенства.

40. В Рамочную конвенцию не было включено отдельное положение, специально связанное с принципом равенства возможностей. Включение такого положения сочли ненужным, так как этот принцип имплицитно уже содержится в пункте 2 этой статьи. Учитывая, что принцип недискриминации уже излагался в пункте 1, так же было сочтено ненужным включать сюда положение о свободе передвижения.

Пункт 3

41. Целью пункта 3 является разъяснение того, что меры, упомянутые в пункте 2, не должны рассматриваться как противоречащие принципам равенства и недискриминации. Он направлен на то, чтобы обеспечить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, подлинного равенства с лицами, принадлежащими к большинству.

Статья 5

Эта статья, главным образом, направлена на то, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могли поддерживать и развивать свою культуру и сохранять свою самобытность.

Пункт 1

43. Пункт 1 содержит обязательство о создании необходимых условий для достижения этой цели. В нем перечислены четыре основные элемента самобытности национального меньшинства. Это положение не означает, что все этнические, культурные, языковые или религиозные различия обязательно ведут к созданию национального меньшинства (см. отчет о работе встречи экспертов СБСЕ в 1991 году в Женеве, раздел II, пункт 4).

44. Ссылка на "традиции" не означает поддержку или одобрение практики, которая противоречит национальному законодательству или международным нормам. Осуществление на практике традиций связано с ограничениями, вытекающими из требований по поддержанию общественного порядка.

Пункт 2

45. Целью пункта 2 является защита лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, от ассимиляции вопреки их воле. В нем не запрещается добровольная ассимиляция.

46. Пункт 2 не препятствует принятию Сторонами мер по проведению своей общей политики интеграции. Вместе с тем, он признает важность социальной сплоченности и отражает желание, выраженное в преамбуле, того, чтобы культурное многообразие стало источником и фактором не разделения, а обогащения для каждого общества.

Статья 6

47. Эта статья выражает озабоченность, высказанную в Приложении III к Венской декларации (Декларация и план действий по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью).

Пункт 1

48. Пункт 1 обращает внимание на дух терпимости и межкультурного диалога и подчеркивает важность поощрения Сторонами взаимного уважения, взаимопонимания и сотрудничества между всеми лицами, проживающими на их территории. Области образования, культуры и средств массовой информации указаны здесь специально, так как они считаются наиболее важными для достижения этих целей.

49. Чтобы укрепить социальную сплоченность, целью этого пункта, наряду с прочими, является поддержание терпимости и межкультурного диалога путем уничтожения барьеров между лицами, принадлежащими к этническим, культурным, языковым и религиозным группам, поощряя межкультурные организации и движения, деятельность которых направлена на развитие взаимного уважения и понимания и социальную интеграцию лиц, сохраняя при этом их самобытность.

Пункт 2

50. Это положение было принято под влиянием пункта 40.2 Копенгагенского Документа СБСЕ. Это обязательство направлено на защиту всех лиц, которые могут подвергаться угрозам или актам дискриминации, враждебности или насилия, независимо от источника таких угроз или актов.

Статья 7

51. Эта статья гарантирует соблюдение права любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на основные свободы, упомянутые в этой связи. Эти свободы имеют, естественно, всеобщий характер, то есть, они касаются всех лиц, независимо от того, принадлежат они или не принадлежат к национальному меньшинству (для сравнения см. соответствующие положения Статьей 9, 10 и 11 ЕКПЧ), но направлены они, в частности, на защиту национальных меньшинств. По вышеупомянутым причинам в комментарий к преамбуле было решено включить некоторые обязательства, уже упоминавшиеся в ЕКПЧ.

52. Это положение может означать для Сторон ряд определенных обязательств по защите упомянутых свобод от посягательств, которые исходят не от государства. Возможность таких определенных обязательств в рамках ЕКПЧ была признана Европейским судом по правам человека.

53. Некоторые свободы Статьи 7 входят в статьи 8 и 9.

Статья 8

54. Эта статья излагает более подробные правила по защите свободы религии, чем статья 7. Она сводит некоторые элементы из пунктов 32.2, 32.3 и 32.6 Копенгагенского документа СБСЕ в одно положение. Эта

свобода, естественно, признается за всеми лицами, и лица, принадлежащие к национальному меньшинству, в соответствии со Статьей 4, могут ею также пользоваться. Учитывая важность этой свободы в настоящем контексте, было сочтено своевременным обратить на нее особое внимание.

Статья 9

55. Эта статья содержит более подробные правила по защите свободы слова, чем статья 7.

Пункт 1

56. Первое предложение этого пункта составлено по модели второго предложения пункта 1 Статьи 10, ЕКПЧ. Хотя в этом предложении специально выделяется свобода получения и передачи информации и идей на языке меньшинства, оно также подразумевает получение и передачу информации и мысли на языке большинства или на других языках.

57. Второе предложение этого пункта содержит обязательство того, что не будет допускаться дискриминация при доступе к средствам массовой информации. Слова "в рамках своих законодательных систем" были вставлены для соблюдения положений конституции, которые могут ограничивать свободу регулирования Сторонами доступа к средствам массовой информации.

Пункт 2

58. Этот пункт составлен по модели третьего предложения Статьи 10, пункта 1 ЕКПЧ.

59. Разрешение на осуществление деятельности в области радио- и телевидения и кино не предусматривает дискриминационных мер и основано на объективных критериях. Включение этих требований, которые не были специально упомянуты в третьем предложении пункта 1 Статьи 10 ЕКПЧ, было сочтено важным для нормативного акта, разработанного для защиты лиц, принадлежащих к национальному меньшинству.

60. Слово "радиовещание", которое также встречается в пункте 3 этой Статьи, не фигурирует в соответствующем предложении Статьи 10 ЕКПЧ. Оно употребляется для того, чтобы отразить современную терминологию, и не означает никакой существенной разницы со Статьей 10 ЕКПЧ.

61. Первое предложение этого пункта, относящееся к созданию и использованию печатных средств массовой информации, содержит, в основном, неопределенные обязательства, в то время как более гибко сформулированное второе предложение делает акцент на определенном обязательстве в области радио- и телевидения (например, выделение частот). Это отличие отражает относительную нехватку свободных частот и необходимость регламентирования в области радио- и

телевещания. Не было сделано никаких ссылок на право лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, изыскивать денежные средства для создания средств массовой информации, так как было решено, что это право и без того очевидно.

Пункт 4

62. В этом пункте выделяется необходимость в специальных мерах, целью которых является облегчение доступа к средствам массовой информации лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и поощрение терпимости и культурного многообразия. Выражение "соответствующие меры" было использовано по причинам, приведенным в комментарии к пункту 2 статьи 4 (см. пункт 39), в котором используется это же выражение. Пункт дополняет обязательство, сформулированное в последнем предложении пункта 1 статьи 9. Меры, рассмотренные в этом пункте, могли бы, например, включать выделение средств на радиовещание для меньшинства или на создание программ, касающихся вопросов меньшинств, и/или способствующим диалогу между группами, или поощрению, при соблюдении принципа независимости изданий, издателей и составителей программ радиовещания для того, чтобы обеспечить для национальных меньшинств допуск к своим средствам массовой информации.

Статья 10

Пункт 1

63. Признание права каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, беспрепятственно пользоваться своим родным языком особенно важно. Использование языка меньшинства является одним из основных средств, с помощью которых эти лица могут отстоять и сохранить свою самобытность. Это также дает им возможность пользоваться свободой слова. В "общественной жизни", например, это означает использование языка в общественных местах, вне их или в присутствии других лиц, но ни в коем случае не связано с отношениями с государственными властями, что является объектом пункта 2 этой статьи.

Пункт 2

Это положение не охватывает всех отношений между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и государственными властями. Оно касается только административных органов. При этом последние понимаются в широком смысле, включая, например, посредников. Признавая возможные трудности финансового, административного, в особенности в военной сфере, и технического характера, связанные с использованием языка меньшинства в отношениях между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и административными органами, это положение сформулировано очень гибко, что предоставляет Сторонам широкую свободу действий.

65. Когда имеют место оба условия, упоминаемые в пункте 2, Стороны будут стремиться, по мере возможности, обеспечить использование языка меньшинства

при общении с административными властями. Наличие "реальной необходимости" должно определяться государством на основе объективных критериев. Хотя Договаривающиеся государства должны прилагать все усилия для претворения в жизнь этого принципа, формулировка "по мере возможности" указывает, что здесь могут учитываться различные факторы, в частности, финансовые ресурсы заинтересованной Стороны.

66. Обязательства Сторон относительно использования языков меньшинств ни в коей мере не затрагивают статус официального языка или языков заинтересованной страны. Более того, эта Рамочная конвенция намеренно не дает определения "районам традиционного или компактного проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам". Было решено принять гибкую формулировку, которая позволяет учитывать особые обстоятельства каждой Стороны. Термин "традиционное проживание" не относится к историческим меньшинствам, а только к тем, которые еще проживают в этом же географическом районе (см. также пункт 3 Статьи 11 и пункт 2 Статьи 14).

Пункт 3

67. Этот пункт основан на некоторых положениях, которые содержатся в статьях 5 и 6 Европейской конвенции по правам человека. Он не выходит за рамки гарантий, содержащихся в этих статьях.

Статья 11

Пункт 1

68. Принимая во внимание практическое значение этого обязательства, положение сформулировано таким образом, чтобы дать возможность Сторонам применять его в свете своих собственных особых обстоятельств. Например, Стороны могут использовать алфавит своего официального языка для написания в фонетической форме фамилии (фамилий) лица, принадлежащего к национальному меньшинству. Лица, вынужденные в прошлом отказаться от своей настоящей фамилии (фамилий), или чья фамилия (фамилии) была изменена под давлением, имеют право восстанавливать свою (или свои) первоначальную фамилию (фамилии) за исключением, разумеется, случаев злоупотребления правом и изменения фамилий в преступных целях. При этом подразумевается, что Стороны будут соблюдать международные принципы, касающиеся защиты национальных меньшинств.

Пункт 2

69. Обязательство этого пункта касается прав индивида оформлять "на родном языке вывески, надписи или иную информацию частного характера, предназначенную для всеобщего обозрения". Это, естественно, не исключает того, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны дополнительно использовать официальный язык и/или другие языки национальных меньшинств.

Выражение "частного характера" относится ко всему, что имеет неофициальный характер.

Пункт 3

70. Целью этой статьи является расширение возможностей написания традиционных названий, названий улиц и иных топографических обозначений, предназначенных для общественного обозрения, также на языке меньшинства. Воплощая в жизнь этот принцип, Государства имеют право учитывать должным образом особые обстоятельства и рамки своих законодательных систем, в том числе, в случае необходимости, соглашения с другими государствами. В области, которую охватывает данное положение, подразумевается, что Стороны не связаны обязательством заключать договоры с другими Государствами. Наоборот, возможность заключения таких договоров не исключена. Также подразумевается, что обязательный правовой характер существующих договоренностей остается неизменным. Это положение не означает никакого официального признания написания местных названий на языке меньшинства.

Статья 12

71. Эта статья направлена на распространение знаний о культуре, истории, языке и религии как национальных меньшинств, так и большинства населения с целью обеспечения культурного многообразия (см. Статью 6, пункт 1). Ее целью является создание климата терпимости и диалога, о чем говорится в преамбуле к Рамочной конвенции и в Приложении II Венской Декларации глав государств и правительств. Список второго пункта не является исчерпывающим, так как слова "доступ к учебникам" должны пониматься как выпуск учебников и их приобретение в других странах. Обязательство предоставлять равные возможности на получение доступа ко всем уровням образования лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, отражает озабоченность, нашедшую свое выражение в Венской Декларации.

Статья 13

Пункт 1

72. Обязательства Сторон о признании права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, создавать и управлять своими собственными частными общеобразовательными и профессионально-техническими учебными заведениями, являются предметом требований своих систем образования, в особенности, регламентирования обязательного образования. Учебные заведения, о которых шла речь в этом пункте, могут подвергаться таким же формам контроля, как и другие учреждения, и, в особенности, контроля за качеством преподавания. В случаях, когда качество удовлетворяет требованиям, важно, чтобы полученная квалификация была официально признана. Национальное законодательство в этой области должно быть основано на объективных критериях и соответствовать принципам недискриминации.

Пункт 2

73. Осуществление права пункта 1 не влечет за собой никаких финансовых обязательств заинтересованной Стороны, но оно не исключает возможности оказания содействия в этом плане.

Статья 14

Пункт 1

74. Обязательство о признании права каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на изучение своего родного языка касается одного из основных средств, с помощью которых эти лица могли бы утвердить и сохранить свою самобытность. Относительно этого не может быть никаких исключений. Не нарушая принципов, упомянутых в пункте 2, этот пункт не влечет никаких позитивных действий, особенно финансового характера, со стороны Государства.

Пункт 2

75. Это положение касается преподавания языка и на языке меньшинства и обучения на языке меньшинства. Признавая возможные финансовые, административные и технические трудности, связанные с обучением языку или на языке меньшинства, это положение было сформулировано очень гибко, оставляя Сторонам широкий спектр действий. Обязательство о том, что Стороны будут стремиться создавать возможности для обучения языку или на языке меньшинства, может зависеть от нескольких условий; в частности, должен иметься "достаточный спрос" на это лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Выражение "по мере возможности" указывает на то, что такое обучение зависит от ресурсов, которыми располагает заинтересованная Сторона.

76. В тексте намеренно не дается определения "достаточный спрос", и гибкая формулировка позволяет Сторонам принимать во внимание особые обстоятельства своих стран. У Сторон имеется выбор средств и способов для обеспечения такого обучения, учитывая особенности своих образовательных систем.

77. Альтернативные варианты, на которые делается ссылка в этом пункте - "...соответствующие возможности для изучения родного языка или получения образования на этом языке" - не исключают друг друга. И хотя пункт 2 Статьи 14 не обязывает Государства обеспечивать обучение языку и на языке меньшинства, его редакция не препятствует государствам-участникам обеспечивать изучение языка меньшинства и обучение на языке меньшинства. Обучение на двух языках может быть одним из средств для достижения цели этого пункта. Обязательства, вытекающие из этого пункта, могут распространяться на дошкольное образование.

Пункт 3

78. Возможности для изучения родного языка или получения образования на этом языке не влекут негативных последствий для изучения официального языка или обучения на этом языке. В действительности, знание официального языка является фактором сплоченности и интеграции общества.

79. Те государства, в которых имеется более одного официального языка, должны сами решать особые вопросы, связанные с применением этого положения.

Статья 15

80. Эта статья требует от Сторон создания необходимых условий для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и общественной деятельности и, особенно, в тех областях, которые затрагивают их интересы. Прежде всего ее целью является содействие в установлении настоящего равенства между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и лицами, составляющими часть большинства. Для создания необходимых условий для такого участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, Стороны могли бы содействовать, в рамках своих конституционных систем, наряду с прочим, осуществлению следующих мер:

- консультации с этими лицами посредством соответствующих процедур, и, в частности, через их представительские институты, в случаях, когда Стороны предусматривают законодательные и административные меры, которые могут затрагивать их непосредственные интересы;

- привлечение этих лиц к подготовке, воплощению в жизнь и оценке планов и программ национального и регионального развития, которые могут затрагивать их непосредственные интересы;

- проведение исследований, совместно с этими лицами, с целью определения возможных последствий для них планируемой деятельности по развитию;

- эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе принятия решений и в выборных органах как на государственном, так и на местном уровнях;

- децентрализованные или местные формы управления.

Статья 16

81. Целью этой статьи является защита от мер, которые изменяют пропорциональные соотношения населения в районах, населенных лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и направлены на ограничение прав и свобод, вытекающих из настоящей Рамочной конвенции. Примерами таких

мер могут быть экспроприация, выселение и изгнание или изменение границ избирательных округов с целью ограничения пользования этими правами и свободами ("подтасовка результатов выборов").

82. Статья запрещает только те меры, целью которых является ограничение прав и свобод, вытекающих из Рамочной конвенции. Было решено, что этот запрет не будет распространяться на меры, предусматривающие ограничение таких прав и свобод, так как в некоторых случаях они целиком оправданы и законны. Примером может служить переселение жителей деревни из-за постройки плотины.

Статья 17

83. Эта статья содержит два обязательства, важных для поддержания и развития культуры лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и сохранения их самобытности (см. пункт 1 Статьи 5). В первом пункте идет речь о праве на установление и поддержание свободных и мирных контактов через государственные границы, в то время как второй пункт защищает право на участие в деятельности неправительственных организаций (см. в этой связи положение о свободе собраний и ассоциаций в Статье 7).

84. Положения этой статьи в значительной мере основаны на пунктах 32.4 и 32.6 Копенгагенского документа СБСЕ. Было решено, что необязательно включать в прямой постановке положение о праве на установление и поддержание контактов в пределах территории Государства, так как об этом соответствующим образом говорится в других положениях Рамочной конвенции, в частности, в Статье 7, касающейся свободы собраний и ассоциаций.

Статья 18

85. Эта статья поощряет заключение Сторонами, в дополнение к существующим международным актам и в случаях, когда это оправдано особыми обстоятельствами, двусторонних и многосторонних соглашений по защите национальных меньшинств. Она также стимулирует трансграничное сотрудничество. Как подчеркивается Венской декларацией и Приложением II, такие соглашения и сотрудничество важны для укрепления терпимости, процветания, стабильности и мира.

Пункт 1

86. Двусторонние и многосторонние соглашения, рассматриваемые в этом пункте, могут, например, быть заключены в областях культуры, образования и информации.

Пункт 2

Этот пункт подчеркивает важность трансграничного сотрудничества. Обмен информацией и опытом между Государствами является важным инструментом для

установления взаимного понимания и доверия. В частности, трансграничное сотрудничество позволяет делать это "на заказ", в зависимости от желаний и нужд заинтересованных лиц.

Статья 19

88. Эта Статья предусматривает возможность ограничений, оговорок и отступлений. В случаях, когда обязательства, включенные в эту Рамочную конвенцию, повторяются в других международно-правовых актах, например в ЕКПЧ, силу имеют только те ограничения, оговорки и отступления, которые предусмотрены этими актами. В случаях, когда обязательства, установленные этой Рамочной конвенцией, не имеют эквивалентов в других международно-правовых актах, единственными допускаемыми ограничениями, оговорками и отступлениями, являются те, которые изложены в других международных правовых актах (таких как ЕКПЧ) относительно других обязательств, но имеют отношение к данному вопросу.

РАЗДЕЛ III

Статья 20

89. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, обязаны соблюдать национальную Конституцию и другие национальные законы. Однако эта ссылка на национальные законы не дает Сторонам права игнорировать положения Рамочной конвенции. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны также соблюдать права других. В этой связи, ссылка может делаться на ситуацию, когда лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, находятся в меньшинстве в масштабе государства, однако составляют большинство в пределах одного региона Государства.

Статья 21

90. Это положение подчеркивает важность основных принципов международного права и уточняет, что защита лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, должна осуществляться в соответствии с этими принципами.

Статья 22

91. Это положение, в основе которого лежит Статья 60 ЕКПЧ, содержит общеизвестный принцип. Оно направлено на то, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могли воспользоваться тем национальным или международным законодательством по правам человека, которое является наиболее благоприятным по отношению к ним.

Статья 23

92. В этом положении рассматриваются отношения между Рамочной конвенцией и Европейской конвенцией по правам человека, ссылка на которую делается в преамбуле. Ни при каких условиях Рамочная конвенция не может изменить права и свободы, гарантированные Европейской конвенцией по правам человека. Напротив, права и свободы, установленные Рамочной конвенцией, которые являются предметом соответствующего положения Европейской конвенции по правам человека, должны толковаться в соответствии с этими положениями.

РАЗДЕЛ IV

Статьи 24-26

93. С целью обеспечения контроля за применением Рамочной конвенции, Комитет Министров уполномочен наблюдать за ее выполнением Договаривающимися сторонами. Комитет Министров будет устанавливать условия участия в механизме ее выполнения для Сторон, не являющихся членами Совета Европы.

94. Каждая Сторона передает Генеральному Секретарю, периодически или по запросу Комитета Министров, информацию в отношении выполнения этой Рамочной конвенции. Генеральный Секретарь передает эту информацию в Комитет Министров. При этом, первый отчет, целью которого является предоставление полной информации о законодательных и других мерах, принятых Стороной для выполнения обязательств по этой Рамочной конвенции, должен быть представлен в течение года со дня вступления в силу этой Рамочной конвенции в отношении заинтересованной Стороны. Целью последующих докладов является дополнение информации, содержащейся в первом отчете.

95. Для обеспечения эффективности контроля за выполнением Конвенции, учреждается консультативный комитет. Задачей этого консультативного комитета является содействие Комитету Министров в случаях, когда он определяет соответствие мер, принятых Сторонами для осуществления принципов, изложенных в этой Рамочной конвенции.

96. В полномочия Комитета Министров входит утверждение, в течение года со дня вступления в силу этой Рамочной конвенции, состава и процедур консультативного комитета, члены которого должны быть признанными экспертами в области защиты национальных меньшинств.

97. Контроль за выполнение этой Рамочной конвенции должен, по мере возможности, осуществляться в обстановке гласности. В этой связи рекомендуется предусматривать публикацию отчетов и других документов, составляемых по результатам этого контроля.

РАЗДЕЛ V

98. Заключительные положения, содержащиеся в статьях 27-32, основаны на модели заключительных статей конвенций и соглашений, заключаемых в рамках Совета Европы. Здесь нет ни одной статьи в отношении оговорок; оговорки допускаются только в тогда, когда они предусмотрены международным правом. Кроме Статей 27 и 29, остальные статьи не требуют особых пояснений.

Статьи 27 и 29

Рамочная конвенция открыта для подписания государствами-членами Совета Европы, и, по приглашению Комитета Министров, другими государствами. Под "другими государствами" следует понимать государства, принимающие участие в Совецании по безопасности и сотрудничеству в Европе. В этих положениях учитывается и Венская Декларация, согласно которой Рамочная конвенция должна быть также открыта для подписания государствами-не членами (см. Приложение II к Венской Декларации о совещании на высшем уровне Совета Европы).